



Perubahan Geopolitik dan Ketahanan Nasional: Sebuah Penjelajahan Teoretikal

Kusnanto Anggoro, Ph.D.
Dosen Universitas Pertahanan Indonesia

Abstrak

Technology has played an important role, even a driving force, in geopolitical changes throughout history. Transportation, communication, information are always at the core of inter-state exchanges such as trade and wars, as well as that of inter-cultural relations amongst societal groups. Technology imposed geographic contraction, shortened distance, and as such at the driving force for social harmony, political order, and national security.

In some cases, however, this technological necessities whack the wall of conservative strategic culture. Indonesia's strategic culture seems to remain in the shadow of colonial past and/or turbulence domestic during formatting years of the unitary state; and as such strengthen geographic boundary as border rather than bridge to the outside world.

Geostrategic conception is therefore inward looking. Challenges abound. While nation building is in essence a long term promotional approach, the challenges of state building in the immediate future of Indonesia is to be a democratic yet responsive, anticipatory state. Form strategic point of view, this requires efficient use national resources and effective exercise of national instruments. Geopolitical changes pose serious challenges to national resilience. A more creative and imaginative reconstitution of national resilience policy, including its integration into national security policy, should enhance the likely for Indonesia to survive, progress, and develop into a modern nation-state.

Key words: geopolitics, technology, national resilience, instruments of national power



PENDAHULUAN

Teori-teori awal geopolitik muncul sebagai cerminan dari keinginan untuk optimalisasi geografi sebagai unsur dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Geografi tentu merupakan faktor penting, dan lebih dari itu, tak bisa dihindari. Namun makna geopolitik dan geostrategi dari kondisi geografi itu memerlukan faktor-faktor tidak tampak (*intangible*) yang menyebabkan geografi fisik itu berfungsi seperti diharapkan. Pertarungan geopolitik oleh karenanya didorong tidak saja oleh persepsi seseorang tentang geografi, tetapi juga oleh fungsionalitas geografi itu. Tulisan ini membahas beberapa persoalan, khususnya bagaimana perubahan geopolitik terjadi dalam 50 tahun terakhir. Tulisan ini hanya akan melacak perkembangan teori klasik geopolitik global saja, dan sekedar menyinggung seperlunya relevansi arus pemikiran geopolitik lainnya. Secara lebih khusus, perhatian diberikan kepada faktor-faktor penyebab perubahan, karakter perubahan, dan penetrasinya terhadap negara nasional (*nation states*). Khususnya sejak awal abad 21, teknologi memainkan peranan yang semakin penting, tidak saja memperpendek jarak geografis tetapi juga menciptakan ruang tanpa batas (*unboundary space*). Namun konsepsi negara tampaknya juga bergeser dari tradisi Westphalian menjadi pasca-Westphalian. Dalam hal-hal tertentu, kekuasaan negara dapat digunakan bahkan di luar wilayah nasionalnya.

PEMBAHASAN

Impuls Perubahan Teori Geopolitik

Istilah geopolitik digunakan dalam berbagai kompleks, sejauh menyangkut tentang makna politik dari geografi, dan konstruksi strategis negara-negara terhadap konstruksi geografi itu (geostrategis). Teori geopolitik tidak homogenous,¹ sekalipun

semua membicarakan tentang bagaimana determinisme geografi menjadi impuls identitas, proses, dan budaya strategis suatu negara. Tak ada keseragaman. Identitas suatu negara memang ditetapkan berdasarkan ke-aku-an, namun keakuan hanya muncul ketika ada ke-mereka-an; dan oleh sebab itu, identitas bangsa maupun negara pada prinsipnya mengandung sentimen yang kuat akan "batas" (*border*).² Budaya strategis suatu negara memang ditentukan oleh faktor-faktor sosio-kultural dan pengalaman sejarah, namun faktor-faktor tersebut juga tidak kedap dari berbagai perubahan, khususnya karena persepsi seseorang terhadap sejarah itu sendiri.

Dalam teori-teori geopolitik, geografi dipercaya sebagai faktor dominan yang mempengaruhi identitas, perilaku, dan interaksi suatu negara.³ Jerman menjadi ekspansionsis sampai pertengahan abad 20 sebagian diantaranya karena kepercayaan bahwa penguasaan atas daerah jantung (*heartland*) menjadi satu-satunya cara untuk tampil sebagai negara adidaya. Amerika keluar dari isolasionisme ketika Jerman dan Jepang mulai menjamah wilayah yang diyakininya sebagai daerah pinggiran (*rimland*), yang menurut pandangan geopolitik Amerika menjadi titik kunci untuk menyangga ambisi hegemoninya. Beberapa negara Asia Tenggara menganggap Tiongkok ingin menguasai Laut China Selatan karena konseptualisasinya tentang *zhong quo* (*middle kingdom*). Sengketa perbatasan merupakan faktor yang kerap kali menjadi sebab peperangan antar negara.

Layaknya organisme, negara-negara selalu berusaha untuk menembus restriksi geografis itu dengan berbagai cara, baik dengan ekspansi wilayah, penggunaan teknologi, pembentukan aliansi militer maupun berbagai bentuk hukum dan pengaturan internasional. Pilihan-pilihan itu bisa didorong oleh sejumlah tuntutan



domestik, mulai dari kebutuhan ekonomi produksi, sampai dengan pergantian rezim. Kebutuhan bahan baku dan pasar, misalnya, merupakan faktor dominan munculnya merkantilisme dan kemudian kolonialisme ketika negara-negara maju mencoba memperoleh pasokan bahan baku dan jaminan pasar untuk menyerap produksi yang tidak lagi cukup diserap oleh pasar domestik. Politik air hangat Rusia sejak masa Tsar Peter Agung, merupakan contoh dari bagaimana imajinasi kebesaran bangsa menjadi pendorong utama ekspansionisme Rusia.

Roosevelt Amerika atau Khomeini Iran adalah contoh bagaimana keyakinan ideologis seorang pemimpin, dan oleh sebab itu pergantian rezim, menjadi pendorong perubahan geopolitik. Perbedaan ekspektasi dunia atas pemilihan-pemilihan Presiden Amerika, misalnya, sebagian diantaranya disebabkan perbedaan ideologis calon Presiden Amerika dianggap akan menjadi salah satu penentu dinamika politik internasional. Begitu juga halnya dengan dukungan politik negara-negara Barat atas perubahan rezim di Iran, Iraq, Syria dan berbagai negara lain, sebagian diantaranya juga didorong oleh keyakinan mereka bahwa pemerintahan pengganti akan lebih bersahabat,

Dalam beberapa kasus, geopolitik berubah bukan sebagai konsekuensi langsung dari perubahan rezim atau kebutuhan pasar tetapi dari temuan-temuan baru di bidang teknologi, khususnya di bidang telekomunikasi, transportasi, dan persenjataan. Sejarah mencatat bagaimana pembukaan Terusan Suez dan Terusan Panama, temuan baru di bidang teknologi eksplorasi minyak, serta miniaturisasi hulu ledak nuklir mengubah geopolitik dunia. Terusan Suez, yang pada waktu itu dikuasai pemerintah Inggris, memberi keunggulan relatif bagi kolonialisme Inggris, dibanding

Jerman dan Perancis. Pembukaan terusan Panama menempatkan kedudukan Amerika Serikat jauh lebih unggul dibanding rekan-rekannya di Eropa untuk bisa menghubungkan Samudera Atlantik dan Pasifik.⁴

Sejak awal pra-sejarah Timur Tengah menjadi pusran geopolitik. Namun intensitas pertarungan geopolitik meningkat tajam baru setelah temuan teknologi eksplorasi minyak, disusul kemudian dengan maraknya perusahaan-perusahaan minyak Barat di Arab Saudi, Iraq dan Iran pada awal abad 20. Penempatan rudal-rudal jarak sedang Pershing dan Tomahawk di Jerman menjadikan Amerika memiliki keunggulan geostrategis di mandala Eropa jauh lebih baik dibanding Uni Soviet. Tidak seorangpun melupakan bagaimana kelemahan relatif teknologi nuklir Soviet pada awal dasawarsa 1960an mendorong PM Soviet Nikita Khrushchev untuk menempatkan rudal-rudal jarak pendek di Kuba. Seperti halnya Pershing dan Tomahawk, insiden Teluk Babi (1963) merupakan contoh bagaimana teknologi mengubah peta geopolitik, kalkulasi geostrategis, dan kemudian hubungan aliansi yang membelah restriksi geografi, khususnya seperti ditunjukkan dalam hubungan Amerika-Eropa (Barat) dan Uni Soviet-Kuba.

Seperti dikatakan Duforges, “gagasan dan materialisasi geopolitik berubah sesuai dengan tempat dan waktu.”⁵ Gagasan-gagasan geopolitik awal yang dikemukakan oleh Halford Mackinder atau Alfred Thayer Mahan, yang berturut-turut mengutamakan keunggulan penguasaan darat atau laut tidak seluruhnya berubah. Pemikiran Nicholas Spykman tentang pentingnya daerah pinggir tetap menggunakan asumsi Mackinder maupun Mahan, sekalipun mengubah keunggulan relatif daerah pinggir atas daerah jantung. Kemungkinan besar makna relatif teknologi itu disebabkan



antara lain karena karakter teknologi yang ada pada waktu itu lebih banyak digunakan untuk memperkuat kemampuan tempur (*power projection*), dan karena itu mempunyai makna tunggal terhadap daya pemusnah atau berbagai ukuran ofensif lainnya.

Tampaknya kalkulasi geopolitik maupun geostrategis akan berubah dengan teknologi-teknologi baru yang memiliki kemampuan ganda (*dual technology*), misalnya temuan-temuan baru di teknologi bahan, elektronika, dan informasi dan komunikasi (internet). *Adagium offence is the best defense* bergeser menjadi sebaliknya karena senjata nuklir, tentu karena restriksi dari *no first use policy* dan doktrin *massive retaliation*. Teknologi siber (*cyber technology*) tampaknya akan menciptakan palagan baru (*new battlefield*) ketika teori penangkalan tak lagi dapat semata-mata memperhitungkan kemampuan menyerang dan bertahan dalam sebuah spektrum waktu secara linier. Karena kemampuan ganda itu pula maka tidak mudah membedakan apakah teknologi siber akan digunakan untuk perang nilai mata uang atau perang senjata. Perang tidak lagi sekedar interregnum diantara dua tenggat damai; perang dan damai bisa berada saat yang sama, sekalipun berada di ruang yang berbeda.

Manifestasi Perubahan Geopolitik

Berakhirnya Perang Dunia Kedua melahirkan sistem bipolar, dengan Amerika Serikat dan Uni Soviet sebagai kekuatan hegemonik. Mereka berdua tidak saja bersaing secara langsung di mandala Eropa tetapi juga secara tidak langsung di kawasan-kawasan lain. Sosialisme menjadi semacam proyek ideologis bagi Stalin, sedang liberalisme demokrasi menjadi proyek aliansi Barat. Dekolonisasi mempertajam pertikaian itu, khususnya ketika Amerika

maupun Soviet berusaha untuk memperoleh pengaruhnya di Dunia Ketiga. Washington dan Moskwa seakan-akan melihat semua itu sebagai proses *zero-sum*. Melalui Doktrin Zhandov, Moskwa melihat “netralisme” seperti tercermin dalam Gerakan Non-Blok sebagai “*immoral*”, sedang Amerika Serikat juga melihat pemerintahan yang tidak pro-Washington sebagai bagian dari aliansi Soviet.

Dalam sistem bipolar, *zero-sum game* merupakan geostrategi dominan. Jatuhnya pemerintahan Nguyen Van Thieu di Saigon (Vietnam Selatan) dianggap akan memiliki efek domino berupa tersebarnya komunisme ke seluruh wilayah Asia Tenggara.⁶ Bahkan pada masa awal Perang Dingin, nasionalisasi kontrol Barat atas beberapa akses dan sumberdaya mineral, misalnya Terusan Suez (1956) dan perusahaan minyak di Iran pada masa Mossadheq, juga dianggap sebagai bukti kedekatan pada sistem sosialis Soviet. Hingga tingkat tertentu, demokrasi dan pasar bebas menjadi ideologi hegemonik yang dipercaya sebagai satu-satunya cara membangun perdamaian, stabilitas dan kemakmuran bersama.

Tentu saja persepsi seperti itu sangat ditandai dengan pragmatisme. Menurut dokumen-dokumen awal 1980an yang baru-baru ini dikeluarkan oleh CIA, sebagian besar pimpinan di negara berkembang tidak menganggap bantuan dari Uni Soviet atau Amerika Serikat sebagai sesuatu yang terpisah. Negara tertentu kerap kali menerima bantuan dari kedua belah pihak. Dalam kasus Indonesia, misalnya, kedekatan kepada Uni Soviet bukan merupakan pilihan utama tetapi baru dilakukan setelah Washington menolak untuk memberi bantuan senjata untuk pengembalian Irian Barat. Kedekatan Vietnam pada Moskwa, terpatri dalam Perjanjian Soviet-Vietnam (1978) adalah kedekatan taktikal karena kecemasan Hanoi terhadap ketegangan etnik di sepanjang



perbatasan Vietnam-China.

Manifestasi kedua adalah militerisasi di berbagai belahan bumi, perlombaan senjata antar negara adidaya, khususnya dalam bentuk aliansi pro-Amerika dibentuk di Asia Barat (CENTO, Central Treaty Organization, Baghdad Pact) dan SEATO (Southeast Asia Treaty Organization) di Asia Tenggara. Sementara Uni Soviet, sekurang-kurangnya sampai pidato Gorbachev di Krasnoyarsk (1988), membatasi diri untuk membentuk aliansi formal hanya di Eropa (Pakta Warsawa). Di negara-negara berkembang Uni Soviet lebih condong untuk mendukung rezim tertentu seperti Fidel Castro (Cuba) dan Allende (Peru) di Amerika Latin dan Karibia serta Robert Mugabe (Zimbabwe) dan Siad Barre (Somalia) di Afrika. Di luar aliansi formal seperti itu, baik Amerika Serikat maupun Uni Soviet melakukan operasi-operasi intelijen untuk menopang negara-negara boneka, seperti dan rezim Nguyen Van Thieu (Vietnam) dan Najibullah di Afghanistan.

Temuan-temuan baru dibidang persenjataan mungkin lebih jelas menunjukkan perubahan betapa determinisme geografi merupakan fungsi dari teknologi. Lihat saja bagaimana rudal-rudal strategis ditetapkan berdasarkan jarak antara Amerika Serikat dan Uni Soviet (5000 miles).⁸ Senjata-senjata dengan daya ledak yang sama tetapi jangkauan yang berbeda memiliki makna strategis yang tidak sama. Aspek lokasi tetap penting, seperti kemudian muncul dalam bentuk kontroversi penempatan rudal Amerika (Pershing dan Tomahawk) di Jerman Barat, sekalipun hanya memiliki jangkauan kurang dari 2500 km, dan secara teknis termasuk kategori rudal jarak menengah (intermediate range), kedua rudal itu dapat langsung mengenai Rusia karena jarak antara Rusia dan Jerman memang kurang dari 2500 km.

Perubahan penting terjadi setelah

serangan teror terhadap Menara Kembar di New York. Peristiwa yang dikenal sebagai peristiwa 911 itu menjadikan “perang melawan terorisme” (*war on terror*) menjadi mantra yang membidani berbagai formula strategi baru seperti ekstra-territorialitas, pertahanan diri untuk mencegah situasi memburuk (*preventive/anticipatory self defense*), bahkan serangan-serangan militer dengan dalih keselamatan manusia (*humanitarian interventionisme*). Serangan terhadap Menara Kembar oleh seseorang dari dalam wilayah Amerika Serikat sendiri sungguh merupakan tantangan yang amat besar, bukan hanya bagi pemerintahan Washington tetapi juga bagi para teoritis Amerika yang selama ini menganggap bahwa ancaman akan berasal dari luar wilayah nasional Amerika.

Teori-teori geostrategi memang tidak mudah menafsirkan bagaimana gerakan-gerakan transnasional ini menyebar seakan-akan tanpa restriksi geografis. Sebagian karena realisme geografis, sebagian yang lain karena, respons geostrategis adalah dengan mengidentifikasi negara-negara lemah (*weak states*) atau negara-negara rapuh (*fragile states*) sebagai pemerintahan yang mendukung tindak terorisme.⁹ Alasan Amerika untuk menyerang Afghanistan (2001) dan Iraq (2003) hanya merupakan sedikit contoh dari kasus kontemporer saja. Pergantian rezim (*regime changes*) oleh sebab itu menjadi satu-satunya pilihan, sekalipun kemudian terbukti hal itu tidak cukup menjanjikan situasi yang lebih baik, seperti terlihat dari kasus Iraq *post-Saddam Hussein*.

Baru pada pertengahan dasawarsa pertama abad 21 muncul berbagai teori konstruktivis geopolitik, seperti yang antara lain diajukan oleh Saul Cohen dan Tuahail.¹⁰ Cohen, misalnya, mencatat bahwa derajat geostrategis suatu kawasan berbeda satu dengan yang lain. Aliansi-aliansi baru muncul



tidak berdasarkan pada geografi seperti NATO atau Pakta Warsawa melainkan karena status perekonomian, seperti terlihat dalam kasus pasar bersama, G20, dan BRIC (Brazil, Rusia, India, dan China). Konstruksi geografi tidak secara serta merta menjadikan suatu wilayah menjadi penting dalam kalkulasi geopolitik maupun geostrategis. Faktor yang selama bertahun-tahun dianggap sebagai persepsi dalam pemaknaan geografi menemukan bentuknya yang lebih konkrit, yaitu konektivitas suatu wilayah geografis pada akses.

Kontraksi Ruang, Non-State Aktor, dan Kedaulatan Virtual

Dua sub-bab terdahulu menjelaskan bagaimana pada akhirnya teknologi telah menghapus rentang geografi fisik; pelaku non-negara merupakan ancaman tanpa asal usul terhadap keamanan nasional. Dua hal itu membentuk fenomena baru – ruang tanpa batas, sesuatu yang tidak bisa dipahami dengan teori-teori geopolitik Westphalian. Revolusi Industri pada abad 17-19 masih memerlukan penguasaan teritorial, termasuk diantaranya melalui kolonialisme, untuk mewujudkan pergumulan demi kekuasaan. Inggris maupun Amerika Serikat tetap memerlukan kapal-kapal dagang dan kapal perang sekalipun menguasai Terusan Suez dan/atau Terusan Panama.

Teknologi memainkan peranan penting yang mengubah makna suatu wilayah geografis. Namun peranannya sampai paruh kedua abad ke-20 tampaknya masih terbatas pada memperpendek jarak geografis dan mempercepat perpindahan dari satu titik ke titik lainnya.¹¹ Revolusi industri, berikut berbagai konsekuensi material yang dihasilkannya dalam bentuk transportasi, senjata, dan alat komunikasi mengubah kondisi geografi yang semula tak lebih dari memiliki makna politik, menjadi memiliki

makna strategis. Sulit membayangkan kalau kolonialisme akan mejadi lebih efektif kalau saja Terusan Suez tidak dibuka. Tidak mungkin Amerika tumbuh dengan cepat menjadi kekuatan militer dunia kalau saja Terusan Panama tidak secara efektif menghubungkan dua kawasan ekonomi besar di Atlantik dan Pasifik, kemewahan yang tidak dengan mudah dapat dimiliki rekan-rekan Amerika sendiri seperti Inggris dan Perancis.

Sebelum ada terobosan seperti itu, fiksasi geografis sudah sejak lama memainkan peranan kunci. Iskandar Agung menjelajah Asia Tengah dan mendekati India sampai mengalahkan Kaisar Darius dari Persia dengan lebih dulu menguasai Sela Khaibar (*Khyber Pass*). Pedagang-pedagang China dan Eropa menggunakan Khaibar untuk berdagang dengan rekanan mereka diseberang batas geografi. Sama seperti Terusan Suez dan Panama, Khaibar menghubungkan dua bentangan anak benua. Seperti halnya kedua Terusan tersebut di atas, Sela Khaibar memungkinkan pertukaran arus barang semakin cepat. Namun berbeda dari Sela Khaibar, Terusan Suez dan Panama hadir ketika negara-negara bangsa sudah memiliki batas-batas teritorial yang sah, seperti antara lain dikukuhkan melalui Perjanjian Westphalia (1648). Karena bentangan daerah tak-bertuan di kedua sisi Khaibar, pertarungan kekuasaan pada waktu itu lebih merupakan pertarungan atas akses daripada atas aset yang menandai sistem Westphalian.

Perkembangan yang terjadi sejak paruh kedua abad ke-20 merupakan tantangan serius terhadap sistem Westphalian. Teknologi material, elektronika, dan kabel-kabel bawah laut menimbulkan revolusi informasi dan komunikasi. Rezim-rezim perdagangan internasional, misalnya dalam bentuk kawasan pasar bebas (*free trade area*) menyebabkan



penguasaan aset secara langsung melalui penguasaan wilayah menjadi relatif tidak penting. Bersamaan dengan itu, teknologi komunikasi dan informasi juga mengurangi kecemasan Clautzewitzian tentang kekaburan mandala perang (*the fog of war*), karena kemampuannya lebih cermat untuk memperhitungkan kekuatan lawan. Teknologi satelit dan ruang angkasa, misalnya dalam skenario Perang Bintang awal dasawarsa 1980an, menghapus perbedaan strategis (*strategic difference*) antara penyerangan (*offensive*) dan pertahanan (*defensive*). Teknologi di bidang penginderaan dan pengawasan (*surveillance and reconnaissance*) mengubah paradigma “menyerang sebagai pertahanan paling baik” menjadi sebaliknya, kecenderungan untuk menunggu serangan dan kemudian melancarkan serangan balasan (*retaliasi*).

Salah satu konsekuensi penting dari semua itu adalah bahwa posisi geografi menjadi relatif kurang penting dibanding fungsinya untuk menghubungkan satu titik dengan titik lainnya.¹² Geopolitik dan geostrategi kini lebih didasarkan pada fungsionalisme geografi (*geographic functionality*) daripada lokasi geografi semata-mata.¹³ Keinginan untuk menguasai aset melalui penguasaan geografis juga menyusut, tergerus oleh kehendak untuk menguasai akses. Dalam konteks itu, Turki yang menghubungkan Asia dan Eropa dengan dinamisme ekonomi yang luar biasa, tampaknya akan jauh lebih strategis dibanding, misalnya Indonesia yang masih bersandar pada sumber daya alam daripada sebagai penghubung antara Asia Timur dengan Asia Selatan, Timur Tengah, Afrika dan Eropa. Indonesia memang betul berada di antara dua samudera dan dua benua, namun bagian selatan dan tenggaranya hanya terdiri dari negara-negara dengan kemampuan ekonomi dan militer yang terbatas, dengan perkecualian Australia dan Selandia Baru.

Dari pengalaman-pengalaman itu tampaknya bisa disimpulkan bahwa teknologi merupakan variabel independen yang hampir selalu muncul di setiap panggung sejarah. Teknologi pula yang dapat menembus fiksasi geografi, dan oleh sebab itu mempengaruhi makna geopolitik ataupun geostrategi. Karena teknologi pula, pemaknaan geografi bergeser dari sekedar geografi politik menjadi geografi fungsional. Seberapa besar kondisi geografi memiliki makna geopolitik, dan lebih dari itu geostrategis, amat tergantung pada ada atau tidaknya akses, sumberdaya (*resource*) dan konektivitas dari ruang geografi itu.

Perkembangan teknologi hadir bersamaan dengan munculnya institusi-institusi non-negara seperti organisasi terorisme, satuan pengamanan privat (*private security companies*) dan organisasi kriminal internasional lainnya. Baik teknologi maupun terorisme tampaknya merupakan ancaman kembar terhadap teori-teori geopolitik klasik. Di bagian lain tulisan ini sudah dijelaskan bagaimana teknologi memiliki watak ganda, antara di satu sisi mentatasi restriksi geografi, tapi disisi lain juga membuka ruang untuk memungkinkan terjadinya kontraksi geografis. Teknologi menghapus jarak-jarak fisik, dan karena itu juga kalkulasi geostrategis. Sifat transnasional dari teroris semacam Al Qaeda menyebabkan gagasan-gagasan fundamental, radikal, bahkan ekstrimisme agama mudah berkembang ke tempat-tempat lain. Lebih dari sekedar kontraksi geografis atau watak ganda dalam peperangan, kini teknologi, khususnya teknologi digital, semakin memperkuat watak asimetri dalam hubungan antar kekuatan.

Memastikan kedaulatan negara menjadi amat sulit. Salah satu fenomena yang penting untuk dicatat adalah apa yang oleh Anthony Giddens disebut sebagai “*inverted colonialism*,”¹⁴ ketika negara-negara kolonial



juga terpengaruh atas segenap dinamika di negara-negara pinggiran. Kemiskinan di negara-negara terbelakang, revivalisme ideologi tradisional, termasuk keagamaan seperti di beberapa negara Timur Tengah, konflik negara dan masyarakat seperti terjadi di Chechnya dengan amat mudah menebar maut di berbagai belahan dunia yang lain. Hal yang sama tentu terjadi sebaliknya, ketika perubahan gaya hidup di negara-negara Barat menjalar dengan cepat ke negara-negara berkembang, dan dikhawatirkan akan menggerus budaya lokal, atau lebih dari itu bahkan kepribadian nasional.

Ancaman terhadap kedaulatan negara juga menjadi pertanyaan dengan hilangnya saling-kepercayaan (*mutual trusts*) bahkan diantara negara-negara yang secara resmi bernaung di bawah payung aliansi militer. *Special Collection Service* CIA-NSA memasang jaring-jaring pengawasan (*surveillance*) di 80 negara, termasuk di Inggris dan Jerman yang merupakan rekan karib Amerika di Eropa. Singapura, yang merupakan anggota ASEAN, juga dikabarkan menyadap informasi penting dari pusat-pusat pemerintahan Malaysia dan Indonesia, yang juga sesama anggota ASEAN. Singapura, melalui perusahaan telekomunikasi SingTel, merupakan salah satu "mata" Amerika di Asia Tenggara.¹⁵

Budaya Strategis dan Keamanan Nasional

Tentu, gaung perubahan geopolitik berlainan di berbagai tempat.¹⁶ Negara-bangsa memiliki sejarahnya sendiri, dan untuk sebagian negara, termasuk Indonesia, pertimbangan geografi tampaknya memegang peran artifisial, sekurang-kurangnya tertutup oleh pengalaman sejarah. Kolonialisme Belanda, misalnya, menjadi pengalaman sejarah paling mudah diingat bagi seluruh budaya strategis psca-kolonial

Indonesia. Perang gerilya, tekad perjuangan sebagai center of gravity, dan kecurigaan terhadap negara asing adalah tema-tema yang selalu muncul dalam setiap penggal sejarah Indonesia. Dilupakan bahwa gerilya lebih merupakan taktik operasi melawan musuh yang sudah berada dalam wilayah nasional, dan memiliki sistem persenjataan yang lebih kuat, dan oleh sebab itu, pada tataran strategis gerilya merupakan bagian dari strategi asimetrik.

Karena itu dapat dimengerti jika sejumlah konsep tentang komponen cadangan dan pendukung masih mengandalkan pada keikutsertaan warganegara secara fisik, misalnya melalui latihan dasar kemiliteran dan berbagai simbol patriotisme, daripada keikutsertaan kemampuan teknologikal atau industrial yang berada pada diri warganegara itu. Kesulitan muncul ketika relevansi terhadap peperangan modern (*modern warfare*) diletakkan sebagai kebutuhan taktis, misalnya dalam bentuk peperangan elektronik (*electronic warfare*), bahkan dalam konteks yang kini semakin mendesak adalah peperangan siber. Berbagai diskusi tentang peperangan siber umumnya diletakkan dalam konteks strategi defensif. Pilihan itu sangat mungkin tidak cukup memadai mengingat waktu peringatan (*warning time*) yang berada pada hitungan detik.

Namun demikian, agak terasa janggal ketika diskursus perang modern tidak memperhatikan perbedaan antara tahap taktikal (baca: peperangan modern), yang esensinya merupakan non-konvensionalitas, dari tahap strategis (baca: perang modern, modern war) yang lebih bertumpu pada multidimensionalitas perang, termasuk perang ideologi. Kerancuan ini yang antara lain menyebabkan fenomena perang proksi (*proxy war*) kerap dibicarakan dalam ruang yang sama dengan berbagai bentuk fenomena kontemporer seperti pornografi, radikalisme, dan gaya hidup modern.



Ketidakselarasan kebutuhan taktikal dan strategis itu tampaknya menghilangkan kesadaran ruang geografis Indonesia sebagai negara maritim.¹⁷ Perdebatan tentang pengamanan wilayah maritim hanya berkisar tentang apakah hal itu merupakan fungsi perlindungan kedaulatan atau penegakan hukum. Selain itu, istilah maritim juga dikaburkan dengan istilah laut atau kelautan, sehingga kemaritiman seakan-akan identik hanya dengan pengelolaan sumber daya laut dan fungsionalitas laut sebagai penghubung antar-pulau. Lemahnya kesadaran ruang itu pula yang menyebabkan kekuatan udara jauh lebih lemah dari yang seharusnya diperlukan untuk melindungi kedaulatan udara Indonesia.

Sejarah kolonialisme Belanda juga meninggalkan jejak yang amat kuat pada bagaimana Indonesia memahami keragaman identitas identitas primordial yang dibingkai dalam wilayah nasional. Keragaman budaya sebagai salah satu persoalan serius bagi proses bina-bangsa memang sebagian diantaranya terkait dengan fetihisme geografis, namun lebih kerap muncul dalam konteks kerapuhan terhadap intervensi asing. Tanpa faktor-faktor sejarah seperti gerakan-gerakan federalis yang dianggap memecah “negara kesatuan”, sentimen regionalisme dan politik identitas mungkin juga tetap akan ditafsirkan dalam kerangka “bhinneka tunggal ika” yang lebih mencerminkan semangat integrasi daripada disintegrasi. Akibatnya, kesatuan negara sebagai hubungan vertikal antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat kerap dirancukan dengan “persatuan nasional” yang mengasumsikan hubungan egalitarian antar berbagai suku bangsa.

Memang tidak mudah bagi negara-negara pasca-kolonial untuk menyatukan serpihan-serpihan sisa kolonialisme. Kesatuan dan persatuan menjadi persoalan utama. Tak jarang penguasa kolonial

menyatukan beberapa wilayah suku bangsa menjadi satu wilayah administrasi pemerintahan kolonial. Negara-negara pasca Soviet sering disebut sebagai negara yang “mapan jika dilihat dari luar tetapi rapuh dari dalam” (*stable outside, fragile inside*), karena titular nasionalisme harus berdampingan dengan berbagai kelompok suku bangsa yang lain. Azerbaijan pasca-Soviet tidak saja harus memperhatikan kaum mayoritas Azerii, tetapi juga penduduk Rusia dan Armenia. Persoalan minoritas Rohingya di Myanmar sebagian diantaranya muncul karena perbedaan sejarah kolonial ketika orang-orang Rakhin lebih dekat dengan Bangladesh daripada Burmese.

Karena sejumlah komplikasi itulah budaya strategis Indonesia selalu cenderung melihat ke dalam. Hal ini membawa dua implikasi. Pertama, konsep yang dominan dalam strategi Indonesia adalah ketahanan nasional (*national resilience*), bukan pertahanan nasional (*national defense*). Namun berbeda dari pengalaman beberapa negara Barat yang pada umumnya menempatkan ketahanan itu bersifat sektoral dan kontekstual, misalnya ketahanan penduduk Bavaria terhadap malaria, konsep Indonesia bersifat nasional. Kecemasan bahwa daerah-daerah akan menimbulkan persoalan bagi jangkauan pemerintah pusat, fenomena yang amat menonjol selama Mataram Islam, masih tetap menjadi kenangan hidup (*living memory*) elit politik Indonesia modern.

Selain itu, berbeda pula dari konsep ketahanan nasional Barat, khususnya Inggris, setelah serangan teror Al Qaeda, ketahanan nasional di Indonesia bersifat ke dalam (*inward looking*). Pandangan ke luar, jika ada, lebih diwarnai inferioritas daripada ketidakberdayaan untuk memisahkan batas wilayah nasional dengan wilayah-wilayah di seberangnya. Akibatnya, Indonesia tampaknya agak kesulitan untuk



secara tegas merumuskan strategi untuk mengatasi berbagai bentuk ancaman transnasional.¹⁸ Ancaman teror lebih dianggap sebagai manifestasi dari penetrasi ideologi transnasional daripada sebagai metamorfosis ideologi yang tumbuh karena pergumulan internal.

Kedua, hingga kini Indonesia tidak merumuskan apa yang dalam literatur Barat disebut sebagai instrumen kekuatan nasional (*instruments of national power*).¹⁹ Kecuali pada tataran akademik, sulit menemukan padanan dari gagasan operasional tentang instrumen kekuatan nasional: misalnya DIME (diplomasi, informasi, militer, dan ekonomi), MIDLIFE (militer, informasi, diplomasi, penegakan hukum, peperangan informasi, sanksi finansial, ekonomi (MIDLIFE); atau PMESII (politik, militer, ekonomi, sosial, informasi dan infrastruktur). Akibat yang terjadi adalah kerancuan antara “instrumen kekuatan nasional” dengan “unsur-unsur kekuatan nasional”. Akibatnya, penanganan terhadap ancaman-ancaman nirmiliter tetap menjadi bagian penting bagi kebijakan pertahanan nasional, tanpa membedakan apakah ancaman nirmiliter itu harus ditangani melalui pendekatan yang bersifat protektif atau promosional.

PENUTUP

Catatan Empiris dan Refleksi Teoretikal

Sejak awal Indonesia tak pernah kedap dari perubahan-perubahan global. Hindu/Budha, Islam, Barat adalah kultur, kebiasaan, dan tradisi yang kemudian melekat menjadi bagian dari budaya bernegara dan bermasyarakat. Arus-arus besar ideologi dunia, agama-agama, dan teknologi produksi maupun gaya hidup modern berdampingan dengan arus-arus tradisional. Institusi politik demokrasi modern juga berdampingan dengan proses politik konsensual seperti musyawarah

untuk mencapai permufakatan. Sesuatu yang semula berada di luar batas wilayah memasuki wilayah nasional. Perkembangan teknologi, perdagangan, hubungan lintas budaya menembus dinding batas identitas Indonesia sebagai negara ataupun bangsa.

Yang selalu menjadi persoalan adalah apakah mereka itu memasuki ruang secara cara-cara persuasif, hegemonik, atau kolonialistik; dan, lebih dari itu, apakah Indonesia cukup memiliki ketahanan untuk menjinakkan, mengakomodasi, atau menyesuaikan diri dengan berbagai kecenderungan itu; dan, tentu, seberapa besar opsi-opsi tersebut merupakan opsi terbaik untuk meminimalisasi dampak perubahan terhadap keselarasan sosial, stabilitas politik dan ekonomi, maupun keselamatan bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Karena setiap opsi memerlukan instrumen pelaksanaan, maka persoalan paling krusial dari waktu ke waktu selalu terletak pada apakah Indonesia cukup memiliki instrumen yang tepat dan dapat menggunakannya dengan baik, termasuk untuk menghadapi berbagai kemungkinan yang bersifat kontingensi.

Dalam beberapa tahun terakhir, dan masih akan terjadi dalam waktu yang dapat diperhitungkan ke depan, Indonesia bisa dipastikan akan menghadapi sejumlah tantangan. Geopolitik Asia Timur selalu menyita perhatian, dan akan menjadi semakin penting mengingat persaingan China-Jepang, militerisasi Semenanjung Korea, dan pasang surut ketegangan di Laut China Selatan. Dalam jangka pendek, terpilihnya Donald Trump sebagai presiden Amerika diperkirakan menimbulkan riak-riak ketidakpastian, terutama terkait dengan komitmen Amerika untuk menopang dinamisme ekonomi yang selama ini menyangga arsitektur hubungan politik keamanan kawasan. Dalam jangka menengah dan panjang, China dapat



memiliki ruang gerak yang lebih luas.

Namun kemampuan China mengolah ruang gerak itu untuk membangun hegemoni tampaknya akan sangat ditentukan pada modalitas baru hubungan Amerika dengan rekan-rekannya di Asia Pasifik. Sebagai negara modern, China juga dituntut untuk memanggul kewajiban-kewajiban internasional. Sampai saat ini, paling jauh kewajiban itu dipanggulnya melalui bantuan-bantuan ekonomi ke beberapa negara Asia Tenggara, Asia Tengah dan Afrika. Di masa depan, China tidak saja dituntut untuk dapat menyelesaikan masalah Tibet dan Uyghur secara damai tetapi juga berbagai kewajiban kemanusiaan di tempat-tempat lain. Seperti disarankan Agnew dan Codbridge, “negara nasional harus arif ditengah menguatnya rezim liberalisme transnasional. Teritorialitas saja tidak cukup kuat sebagai landasan suatu negara untuk memperoleh pengakuan dalam tatanan internasional”. Selain itu, “ada juga kewajiban internasional bagi mereka atas wilayah di luar wilayah nasionalnya, paling tidak untuk menyelamatkan kehidupan, pelayanan umum, maupun kemanusiaan.”²⁰

Selain itu, sama seperti Revolusi Islam Iran (1978), *the Arab Spring* memperkuat arus transnasional Islam, meskipun penetrasinya terbatas pada lapisan sosial kemasyarakatan. Disamping pertikaian antar kekuatan menengah seperti Arab Saudi dan Iran, tiadanya model institusionalisasi politik *Arab Spring* itu menjadi pemerintahan yang otoritatif juga menyebabkan daya tembusnya terhadap negara-negara Asia Tenggara tidak terlalu kuat. Semangat demokrasi yang semula menjiwai gerakan *Arab Spring* kini justru tenggelam dengan semangat teokratisme agama dalam ISIS (*Islamic State of Iraq and the Levant*). Di Indonesia, fenomena ISIS memang memperuncing politisasi Islam, tetapi juga membelah kelompok radikal Islam. Meskipun demikian, negara bukannya tidak memiliki opsi strategis

untuk menjinakkan fenomena itu.

Salah satu kekuatan gerakan radikal Islam adalah kemampuan mereka untuk menggunakan media sosial seperti Facebook dan Twitter. Seperti diketahui, media-media semacam itu memang menyudutkan otoritas negara ke posisi yang lebih defensif. Namun implikasi politik dari teknologi seperti itu bersifat dua arah. Pemerintah Iran menghadapi pemberontakan sosial melalui media sosial dengan mengidentifikasi para pengkritik dan sekaligus lingkaran sosialnya, sebelum pada akhirnya melanjutkan ke proses hukum. Rusia menggunakan media sosial untuk menyebar propaganda sebagai serangan balik terhadap mereka yang menghujat kebijakan Presiden Putin, misalnya dalam kasus tindakan militer ke Krimea dan intervensi pada proses demokratik di Ukraina. Berbeda dengan tradisi propaganda Stalinis yang tidak lebih dari sekedar menabur kebenaran tunggal, tentu menurut versi penguasa, Vladimir Putin memecah perhatian publik dengan menyebar keraguan atas apa yang terjadi di Krimea.

Secara teoretis, kecenderungan itu menunjukkan bahwa perubahan geopolitik bukan hanya bersifat progresif, tetapi juga akumulatif. Progresi maupun akumulasi menjadi semakin kuat dengan teknologi modern. Seperti halnya pengaruh teknologi mekanik yang mengawali Revolusi Industri, ataupun teknologi kinetik yang membidani perlombaan senjata, revolusi informasi mengikis nyaris habis ruang geografi. Namun berbeda dari revolusi-revolusi sebelumnya, revolusi informasi menyediakan kesempatan yang sama bagi negara maupun non-negara untuk menguasai akses kepada perubahan. Karena itu, khususnya dalam konteks pengelolaan politik internal, negara tetap dapat mempertahankan otoritasnya. Dalam konteks hubungan internasional, maka batas sekaligus menjadi ruang untuk



saling memanggul kewajiban dan hak, disamping sebagai ajang pertikaian.²¹ Batas geografis tidak lagi menjadi pemisah tetapi penghubung antar entitas sosial, ekonomi maupun politik.

Sebab itu, geostrategi dituntut untuk tidak sekedar responsif, tetapi antisipatoris. Indonesia perlu merumuskan strategi geopolitik (geostrategi) untuk dapat meminimalisasi risiko dan sekaligus optimalisasi peluang dari sejumlah perubahan geopolitik. Bisa dipastikan, keharusan itu tidak cukup diperoleh dengan tetap mengandalkan strategi ketahanan nasional yang tumbuh karena kompleks inferioritas, tetapi memerlukan juga strategi keamanan nasional yang dirancang untuk mengintegrasikan instrumen-instrumen kekuatan nasional. Tentu, tak bisa ditawar, penggunaan instrumen-instrumen itu harus selalu berada dalam norma-norma penyelenggaraan pemerintahan demokratik.

Endnotes:

¹ Beberapa rujukan bermanfaat dapat diperoleh dalam Colin Flin, *Introduction to Geopolitics* (Routledge: 2011); Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby dan Paul Routledge (editor), *the Geopolitics Reader* (London: Routledge, 1998); Soren Scholvin, *Geopolitics: An overview of concept and empirical examples from International Relations* (Helsinki: Finnish Institute for International Affairs, 2016).

² Lihat Henk van Houtum, "The Geopolitics of Borders and Boundaries" dalam *Geopolitics*, 10:2005): 672–679

³ David Newman, 'Boundaries, Borders and Barriers: Changing Geographic Perspectives on Territorial Lines', dalam Michael Albert et al. (eds), *Identities,*

Borders and Orders, Rethinking International Relations Theory (Minneapolis, MN: University of Minnesota Press 2001)

⁴ Jean Paul Rodrigue, Claude Comtois dan Brian Slack, *The Geograpy of Transport System* (London: Routledge, 2006)

⁵ Moreau Defarges. *Introduction à la géopolitique* (Introduction to geopolitics), collection "Points-Essais", Le Seuil, 2e édition, 2005.

⁶ Sam Tanenhaus, "From Vietnam to Iraq; The Rise and Fall and Rise of the Domino Theory"; *the New York Times*, 23 Maret 2003

⁷ Geoffrey Sloan, *Geopolitics, geography and Strategic History* (London: Routledge, 2017), hal 31ff; lihat juga Zbigniew Brezinski, *Game Plan: A Geostrategic Framework for the Conduct of the U.S.-Soviet Contest*. (New York: Atlantic Monthly Press. 1986)

⁸ Brezinzki, hal 8 dan 117

⁹ Lihat Klaus Dodds, "Popular geopolitics and the war on terror", *E-International relations*, 10 May 2015 dan Sudhanshu Tripathi, "Rising terrorism in West Asia may reshape geopolitical landscape", Paper No 6051, South Asia Policy Analys Group (1 January 2016); dan Rosa Ehrenreich Brooks, "Failed state or the state as failure?", *The University of Chicago Law Review* 72, No 4 (2005): hal. 1194

¹⁰ Saul Bernard Cohen, *Geopolitics: The Geography of International Relations* (Rowman & Littlefield Publishers; Second Edition edition, 2008)

¹¹ Lihat Matthew Bey, Matthew Bey, "Between geopolitics and technology", *Stratfor*, 27 September 2016

¹² Kusnanto Anggoro, "Geopolitik, pengendalian ruang laga dan strategi pertahanan Indonesia" dalam Bantarto bandoro (Ed), *Paradigma Baru Keamanan*



Nasional (Jakarta: CSIS, 2005).

¹³ Parag Khanna, *Connectography: Mapping the Future of Global Civilization* (Random House, 2016)

¹⁴ Lihat Anthony Giddens, *Runaway world: How globalization is reshaping our lives*. London: Profile, 1996); Sedigheh Babran, "Media, Globalization of Culture, and Identity Crisis in Developing Countries", dalam *Intercultural Communication Studies XVII: 2*, 2008; Nayef R.F. Al-Rodhan dan Sara Kuepfer, *Stability of States: The Nexus Between Transnational Threats, Globalization and Internal Resilience* (Geneva: Geneva Center for Security Policy, 2007)

¹⁵ BBC World, 26 November 2013.

¹⁶ Donald MacKenzie and Judy Wajcman (Editor), *The social shaping of technology*. 2nd ed. (Buxkingham: Open University Press, 1999)

¹⁷ Anggoro, "Strategi Pertahanan Kepulauan, Diplomasi Kelautan dan Kekuatan Matra Laut Indonesia", *Jurnal Diplomasi* 1:2 (2009): hal. 59– 83.

¹⁸ Anggoro, "Menata ulang perencanaan pertahanan negara," Makalah untuk Rembuk Nasional, Hotel Sahid, Jakarta, 24 Oktober 2016

¹⁹ Robert E. Hunter dan Khalid Nadiri, *Integrating instruments of power and influence in national security* (Santa Monica: RAND Corporation, 2006). Lihat pembahasan terbaru dalam Craig W. Mastapeterm, "The Instrument of National Power: Achieving the Strategic advantage in a changing world", Master Thesis (Monterey, CA: Naval Postgraduate School, December 2008)

²⁰ John Agnew dan Stuart Corbridge, *Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy* (London and New York: Routledge, 1995): khususnya hal

164-293.

²¹ Paula Benerjee, "Frontier and Border", dalam Ranabir Samaddar (Ed), *Space, territory and the State: New Reading in international politics* (Heyderabad: Orient Longman, 2002), khususnya hal, 31-35



Ilustrasi : google.com

Perubahan Geopolitik dan Ketahanan Nasional: Sebuah Penjelajahan Teoretikal

Kusnanto Anggoro, Ph.D.
Dosen Universitas Pertahanan Indonesia

Abstrak

Technology has played an important role, even a driving force, in geopolitical changes throughout history. Transportation, communication, information are always at the core of inter-state exchanges such as trade and wars, as well as that of inter-cultural relations amongst societal groups. Technology imposed geographic contraction, shortened distance, and as such at the driving force for social harmony, political order, and national security.

In some cases, however, this technological necessities whack the wall of conservative strategic culture. Indonesia's strategic culture seems to remain in the shadow of colonial past and/or turbulence domestic during formatting years of the unitary state; and as such strengthen geographic boundary as border rather than bridge to the outside world.

Geostrategic conception is therefore inward looking. Challenges abound. While nation building is in essence a long term promotional approach, the challenges of state building in the immediate future of Indonesia is to be a democratic yet responsive, anticipatory state. Form strategic point of view, this requires efficient use national resources and effective exercise of national instruments. Geopolitical changes pose serious challenges to national resilience. A more creative and imaginative reconstitution of national resilience policy, including its integration into national security policy, should enhance the likely for Indonesia to survive, progress, and develop into a modern nation-state.

Key words: geopolitics, technology, national resilience, instruments of national power